

Arkivsak-dok. 24/17115-1
Saksbehandler Hilde Synnøve Lind

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
25.09.2024
10.10.2024

Sak nr.
102/24

Økonomireglement Sarpsborg kommune

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:

Økonomireglementet for Sarpsborg kommune med endringer vedtas.

Vedlegg:

Revisors uttalelse finansreglement Sarpsborg kommune
Revidert økonomireglement

Sammendrag:

Bystyret behandlet revidering av økonomireglementet sist 11. mai 2023.
Økonomireglementet skal i hver bystyreperiode legges fram til ny behandling.

Kommunedirektøren legger fram revidert økonomireglement til behandling.

Reglementet fastsetter kommunens finansielle måltall. Selv om kommunen de to siste årene ikke har budsjettert med en avsetning, foreslås det å videreføre måltall om en avsetning til disposisjonsfond på 0,5% av brutto driftsinntekter. Måltall for netto driftsresultat foreslås satt ned fra 1,75% til 1,5%, for at det skal være mer realistisk at kommunen skal kunne styre etter dette. For gjelden foreslås måltallet endret til at gjelden ikke skal øke i perioden.

Kommunedirektøren foreslår at bystyret framover skal vedta budsjettet på kommuneområdenivå, ikke for tjenesteområder eller virksomheter. Dette gir økt fleksibilitet til å flytte budsjettmidler mellom virksomheter administrativt, så lenge dette ikke medfører endringer i tjenestetilbudet.

Kommunedirektøren anbefaler at reglementet fastsetter et intervall for i hvilken grad kommunen skal sikre prisen på elektrisk energi. Kommunens kraftleverandør anbefaler at kommunen inngår sikringsavtaler på om lag 60% av forventet forbruk, en anbefaling kommunedirektøren ønsker å følge. Det foreslås å ta inn i reglementet at kommunen skal sikre mellom 30% og 80% av forventet forbruk.

Reglementet bør også fastsette et intervall for i hvilken grad kommunen skal ha fast rente på sin gjelde. Kommunedirektøren anbefaler, basert på råd fra kommunens hovedbankforbindelse, å øke graden av fast rente noe. Kommunedirektøren foreslår at fastrenteandelen av netto renteeksponert gjeld skal være om lag 75 % i en normalsituasjon, men at den kan variere mellom 50 % og 100 %. Ved beregning av nivå på rentesikringen, holdes Startlån/formidlingslån, VAR-lån, gjeld med rentekompensasjon og rentebærende plasseringer utenom beregningsgrunnlaget.

Kommunedirektøren foreslår et øvre tak på administrasjonsgebyr for justeringsavtaler på 500.000 kr. Det foreslås også noen andre endringer i økonomireglementet, som er beskrevet i saksframlegget.

Utredning:

Ved endring av kommuneloven som ble gjort gjeldende fra 2020, ble det stilt krav om at kommunene skal ha et eget økonomireglement. Sarpsborg kommune har siden da hatt et økonomireglement som også inkluderer et finansreglement.

Bystyret behandlet sist revidering av økonomireglementet 11. mai 2023. Økonomireglementet skal i hver bystyreperiode legges fram til ny behandling.

Det er foretatt en ny revidering av økonomireglementet. De vesentligste endringene er beskrevet nedenfor.

En uavhengig instans med tilstrekkelig kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning skal vurdere om finansreglementet legger opp til en forvaltning som er i samsvar med kommuneloven § 14-1 tredje ledd og som oppfyller kravene § 14-13 første ledd første punktum og forskriften § 6. Vurderingen skal foreligge før finansreglementet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Østre Viken kommunerevisjon IKS har kvalitetssikret økonomireglementets del om finans og uttalelsen er lagt ved saken. Konklusjonen er at reglementet tilfredsstillende kommuneloven og forskriftens krav.

Fastsettelse av vedtaksnivå i driftsbudsjettet.

Bystyret har frem til nå vedtatt budsjettet på tjeneste- og virksomhetsnivå, med unntak av Fellesfunksjoner som er vedtatt på kommuneområdenivå. Kommunedirektøren foreslår at budsjettet fremover vedtas på kommuneområdenivå for alle kommuneområder. Dette vil gi økt fleksibilitet til å justere budsjettet mellom virksomheter innenfor samme kommuneområde uten at endringene må vedtas av bystyret. Vesentlige endringer i tjenestetilbudet må fortsatt vedtas av bystyret, men budsjettendringer som ikke medfører endringer i tjenestetilbud kan gjøres administrativt. Dette kan for eksempel være flytting av funksjoner mellom virksomheter.

Kommunedirektøren foreslår i økonomireglementet at det skal rapporteres på følgende i tertialrapporten:

- Forventet årsprognose for driftsbudsjettet
- Økonomiplantiltak
- Framdrift og økonomisk status på investeringer
- Årsaker til eventuelle budsjettavvik
- Oppdrag (tidligere prioriterte tiltak)
- Beskrivelse av eventuelle tiltak for å komme i balanse ved årets slutt
- Bruk av fond
- Prognose på disposisjonsfond ved årets slutt

Kommunedirektøren foreslår å videreføre politisk rapportering av status på økonomi annenhver måned. Denne rapporten vil i all hovedsak beskrive avvik mellom regnskap/prognose og budsjett og vil være et supplement til tertialrapporteringen. Kommunedirektøren foreslår også å reglements feste den etablerte praksisen med en kort orientering i hvert formannskapsmøte fra mars og ut året.

Finansielle måltall

Bystyret skal vedta de finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi.

I Sarpsborg kommune er det vedtatt et måltall for samlet avsetning på 0,5% av brutto driftsinntekter, samt et netto driftsresultat på 1,75%.

Sarpsborg kommune har gjennom mange år budsjettet med en avsetning til disposisjonsfond, med noe varierende størrelse. De to siste budsjettårene har det imidlertid ikke vært gjort som følge av den krevende økonomiske situasjonen. Kommunens regnskap har likevel vist et overskudd ved årets slutt, men dette skyldes i hovedsak høyere skatteinntekter enn budsjettet.

Et netto driftsresultat på 1,75% er anbefalt av teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren som et hensiktsmessig mål for sektoren over tid. Dette er bakgrunnen for at det også er satt som måltall for Sarpsborg kommune. Kommunen har imidlertid ikke budsjettet med et slikt resultat siden måltallet ble innført. At kommunen likevel har oppnådd dette i enkelte år skyldes også høyere skatteinngang enn antatt. Det vil normalt være mer krevende å budsjettere med et netto driftsresultat på 1,75% enn en avsetning på 0,5%.

Det vil også bli krevende å legge et budsjett for 2025 med måltall for budsjettet avsetning til disposisjonsfond og netto driftsresultat. Kommunedirektøren mener det likevel er hensiktsmessig å opprettholde måltall som kommunen bør tilstrebe å budsjettere etter over tid for å ha en sunn økonomi. Samtidig må det være realistisk for kommunen å kunne styre etter disse måltallene. Kommunedirektøren anbefaler at måltallet for avsetning opprettholdes, mens måltallet for netto driftsresultat nedjusteres til 1,5%.

Disposisjonsfond

Ved utgangen av 2023 var andelen av disposisjonsfondet som ikke var avsatt til et bestemt formål på 5,6% (324 mill. kr) av brutto driftsinntekter. Anbefalt nivå på disposisjonsfond av brutto driftsinntekter fra KS er 8%. Det foreslås å øke målet for disposisjonsfond uten bestemt formål fra 4% til 6% for å medvirke til stabil tjenesteproduksjon.

De siste årene har det vært store svingninger i både renteutviklingen og energipriser. I tillegg har priser innenfor flere varegrupper økt betydelig. Kommunen bør ha et robust disposisjonsfond for å håndtere uforutsette økte utgifter og lavere inntekter. 6% tilsvarer om lag 350 mill. kr.

Gjeldsgrad for renteeksponert gjeld.

Renter og avdrag belaster driftsbudsjettet på lik linje med andre utgifter i budsjettet.

Kommunens stramme økonomi medfører at det må vurderes hvilke investeringer som skal prioriteres. Med en stram kommuneøkonomi er det viktig å vurdere alle investeringene for at det ikke skal gi kommunen økte utgifter. Det kan likevel være investeringer som bør prioriteres som reduserer driftsnivået eller reduserer økte utgifter framover i tid.

Gjeldende finansielt måltall er at gjeldsgraden for renteeksponert gjeld ikke skal overstige 52% av brutto driftsinntekter. Kommunedirektøren foreslår å innføre en handlingsregel om at gjelden ikke skal øke i økonomiplanperioden. Dette erstatter tidligere handlingsregel og vedtatt måltall for gjeld. Denne handlingsregelen er den samme som gjaldt fra 2017 og fram til nytt økonomireglement ble vedtatt i 2020.

Endringen som foreslås medfører at gjelden i siste år i økonomiplanperioden ikke skal være høyere enn ved inngangen av perioden. Med handlingsregelen vil det ikke bli en økning i renter og avdrag dersom rentenivået er konstant.

Internkontroll

Det forrige økonomireglementet inneholdt ingen beskrivelse om internkontroll. Kommunedirektøren foreslår å ta inn en beskrivelse som i all hovedsak bygger på kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

Administrasjonsgebyret for justeringsavtaler

Administrasjonsgebyret for justeringsavtaler har vært fastsatt til 25 % av kommunens totale refunderte merverdiavgift. Kommunen har ikke hatt et øvre tak på administrasjonsgebyret. Det er i liten grad endring i kommunens arbeid med avtalene om de er beløpsmessige små eller store. Samtidig vil det alltid være en viss risiko ved å ta over anlegg innenfor vei og VA-anlegg, og det bør gjenspeiles i gebyret. Øvre tak på administrasjonsgebyret for justeringsavtaler settes derfor til 500.000 kr og justeres årlig i budsjettet med kommunal deflator.

Strategi for kjøp av energi

Formannskapet behandlet egen sak om strategi for kjøp av elektrisk energi i møte 30. mars 2023. Det ble blant annet vedtatt å innarbeide en strategi for energi ved revidering av økonomireglementet i løpet av 2024.

Det finnes ulike strategier for kjøp av energi:

- All energi kjøpes i spotmarkedet
- Kommunen sikrer en viss andel i sikringsavtaler
- Kommunen sikrer hele kjøpsvolumet

Kraftprisene i både det nordiske og i de europeiske kraftmarkedene har falt mye siden toppen i 2022. Det skyldes at prisene på kull og gass har falt mye og den hydrologiske situasjonen i Norden for tiden er god. Til tross for prisfallet er de fremtidige kraftprisene fortsatt relativt høye sett i et historisk perspektiv, blant annet på grunn av krigen i Ukraina og uroen i Midtøsten. I 2022 var snittprisen NO1 193,9 øre per kWh. I 2023 var snittprisen 76,1 øre og hittil i år er snittprisen 49,2 øre. Det forventes at snittprisen vil gå noe opp de siste månedene i 2024.

Kommunedirektøren anser at kommunen bør videreføre strategien med å sikre prisen på en viss andel av det forventede energiforbruket. Spørsmålet blir da hvor høy denne andelen skal være. Det må fastsettes et intervall for dette. En høy sikringsgrad kan være en fordel for å ha økonomisk forutsigbarhet. Samtidig vil kjøp i spotmarkedet normalt være det billigste over tid.

I 2024 er sikringsgraden på om lag 38%. Kommunen har hatt dialog med kraftleverandør for å få en anbefaling på hvilket nivå en sikring bør ligge på. Kraftleverandøren anbefaler å benytte to års «Gradvis økende sikring» med oppstart 1. oktober 2024 for å oppnå en sikringsgrad på 60% ved inngangen til år 2027 og årene deretter. Med gradvis økende sikring betyr det at det kjøpes 1/500 del hver dag i perioden. På den måten spres risikoen ved endring i energiprisene.

Kommunedirektøren foreslår at reglementet fastsetter en sikringsgrad på mellom 30% og 80% av det samlede energiforbruket. Kommunedirektøren vil da ha fullmakt til å inngå sikringsavtaler innenfor dette intervallet.

Sarpsborg kommune innehar i dag en konsesjonskraft på om lag 9,7Gwh. Anbefalingen fra kommunens kraftleverandør i dag er at konsesjonskraften selges i markedet. Det foreslås at

kommunedirektøren får fullmakt til å beslutte om konsesjonskraften skal selges i det åpne markedet eller tas ut til bruk i egne bygg.

Det er også innhentet anbefaling om sikring av energi fra kommunens hovedbankleverandør. Denne er i samsvar med det kommunens kraftleverandør anbefaler.

Del 2 finans

Gjeldende økonomireglement inneholdt et eget punkt om plassering av ledig likviditet. Forvaltning av langsiktig ledig likviditet er foreslått tatt ut av reglementet. Endringen har ingen praktisk betydning, da kommunen ikke har noen langsiktige finansielle aktiva. Dersom kommunen skulle få behov for å plassere ledig likviditet på et senere tidspunkt, må reglementet oppdateres med rammer og retningslinjer.

Gjeldende økonomireglement inneholdt også et eget punkt om andeler i obligasjonsfond. Andeler i obligasjonsfond er foreslått tatt ut av reglementet. Det medfører at risikoen i forvaltningen av kortsiktig likviditet er noe redusert. Men det betyr også at muligheten for å oppnå litt bedre avkastning enn hva plassering i bankinnskudd og likviditetsfond gir ikke er til stede.

Driftslikviditet defineres som den likviditet som må være tilgjengelig for å dekke kommunens løpende forpliktelser de nærmeste 30 dagene. All likviditet utover det anses som overskuddslikviditet. Det er foreslått å definere hva kommunen minimum må ha tilgjengelig på bankkonto hos hovedbankforbindelsen til løpende forpliktelser, og hvor mye som eventuelt kan plasseres i andre banker og likviditetsfond med sikte på en litt høyere avkastning. Det har ingen stor betydning i forhold til dagens reglement. Det må uansett gjøres løpende vurderinger av likviditetsbehovet. Det er ikke satt en eksakt grense på hvor stor driftslikviditeten skal være.

Rentesikring

Kommunen kan som ved kjøp av energi ha ulike strategier for andel flytende rente til den renteeksponerte gjelden.

- Alle lån inngås med en flytende rente
- Kommunen sikrer renten på deler av den renteeksponerte gjelden
- Kommunen sikrer renten på all renteeksponert gjeld

Hvorvidt kommunen skal ha fast eller flytende rente er en avveining av forutsigbarhet kontra det som normalt har vist seg å være det mest økonomisk gunstige over tid.

Gjeldende økonomireglement sier at kommunens renteeksponerte gjeld i gjennomsnitt skal være bundet for en periode på mellom 0 og 2 år. Det meste av gjelden har da flytende rente, mens noe av gjelden kan ha fastrente for en lengre periode. Ved rapportering på finans- og gjeldsporteføljen ved 1. tertial 2024 hadde kommunen en gjennomsnittlig rentebinding av renteeksponert gjeld på 1,8 år.

Kommunedirektøren mener det er hensiktsmessig at kommunen viderefører en strategi med å ha fast rente på deler av den renteeksponerte gjelden. Spørsmålet blir da hvor stor graden av sikring skal være.

Administrasjonen har vært i dialog med kommunens hovedbankleverandør for en ny anbefaling til rentesikring. Anbefalingen innebærer å øke andelen som er sikret, for å oppnå noe mer forutsigbarhet. Kommunedirektøren velger å følge anbefalingen og foreslår derfor en endring i reglementet. Anbefalingen fra hovedbankleverandør er beskrevet nedenfor. Kommunedirektøren foreslår at den tas inn i økonomireglementet og erstatter tidligere bestemmelse.

Kommunedirektøren foreslår at fastrenteandelen av netto renteeksponert gjeld skal være om lag 75 % i en normalsituasjon, men at den kan variere mellom 50 % og 100 %. Fastrente har mer enn 1 år til renteregulering. Lån med flytende rente, lån med fast rente, framtidige renteavtaler (FRA) og rentebytteavtaler kan benyttes i rentestylingen. Rentebytteavtaler skal ha maks forfall 10 år frem i tid. Inngåelse av FRA og rentebytteavtaler skal knyttes til underliggende gjeld. I en normalsituasjon skal netto renteeksponert gjeld ha en gjennomsnittlig rentebinding på om lag 3 år. Minimum gjennomsnittlig rentebinding av netto renteeksponert gjeld skal være 1 år og maksimal gjennomsnittlig rentebinding av netto renteeksponert gjeld skal være 6 år.

Ved beregning av nivå på rentesikringen, holdes Startlån/formidlingslån, VAR-lån, gjeld med rentekompensasjon og rentebærende plasseringer utenom beregningsgrunnlaget. Beregningsgrunnlaget kalles netto renteeksponert gjeld.

Forklarende eksempel:

Total lånegjeld	6.300.000
- Startlån/Formidlingslån	1.600.000
- VAR beregningsgrunnlag	2.700.000
- Lån med rentekompensasjon	150.000
- Rentebærende plasseringer (budsjettert likviditet)	600.000
Sum fradrag	5.050.000
Netto renteeksponert gjeld	1.250.000
Sikringsgrad av netto renteeksponert gjeld	50 % - 100 %

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Det vises til saksutredningen.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse:

Ingen vesentlige konsekvenser.